

# A Via Campesina Brasil e a avaliação da primeira década de impactos da reforma agrária do Banco Mundial

Eraldo da Silva Ramos Filho\*  
*Universidade Federal de Sergipe, Brasil*

**Resumo:** Com forte influência das políticas de terras do Banco Mundial foram criados, ao longo do último decênio, diferentes programas de crédito fundiário, inaugurando uma nova modalidade de recriação do campesinato protagonizada pelo mercado. Apoiados pelas organizações dos grandes proprietários de terras, encarada como *conquista* pelo movimento sindical rural e combatida pelas organizações integrantes da Via Campesina estes programas têm mobilizado diferentes leituras sobre os impactos decorrentes de sua implantação. Portanto, este texto tem como objetivos: apresentar a intencionalidade das políticas de terras do Banco Mundial nos países subdesenvolvidos; discutir a construção de territórios imateriais em torno desta política; analisar o processo de criação de um *think tank* popular no contexto da Via Campesina Brasil e os impactos advindos das políticas de crédito fundiário.

**Palavras-chave:** *questão agrária; reforma agrária; neoliberalismo; territorialização; think tanks.*

## ***La Vía Campesina Brasil y la evaluación de la primera década de los impactos de la reforma agraria del Banco Mundial***

**Resumen:** Con fuerte influencia de las políticas de tierras del Banco Mundial fueron creados, en el último decenio, diferentes programas de crédito para compra de tierras, inaugurando una nueva modalidad de creación del campesinado protagonizada por el mercado. Apoyados por las organizaciones de los grandes terratenientes, vista como *conquistas* por el movimiento sindical rural y combatida por las organizaciones integrantes de la Vía Campesina, estos programas han despertado diferentes interpretaciones sobre los impactos resultantes de su implantación. Por tanto, este texto tiene como objetivos presentar las intenciones de las políticas de tierras del Banco Mundial en los países subdesarrollados; discutir la construcción de territorios imateriales en torno a esta política; analizar el proceso de creación de un *think tank* popular en el contexto de la Vía Campesina Brasil y los impactos de las políticas de crédito agrario.

**Palabras clave:** *cuestión agraria, reforma agraria, neoliberalismo, territorialización, think tanks.*

## ***An evaluation of the first decade of the World Bank's market-based agrarian reform project and the Via Campesina Brazil***

**Abstract:** During the past decade, influenced strongly by World Bank land policies, many governments instituted a new way of recreating the peasantry, one supposedly led by market forces through credit programs secured by land. Supported by large landowner organizations, defended as a conquest by the rural labor unions and combated by member organizations of the Via Campesina, the new way of peasant recreation has inspired a diversity of interpretations both positive and negative. To evaluate these events, this article seeks to show the World Bank's intentionality in urging the implementation of market-led agrarian reform in developing countries; discuss the construction of immaterial territories in the context of this policy; analyze the development of a people's think tank in response to the agitation of the Via Campesina Brazil and the negative impact of the credit system on peasants.

**Key Words:** *Agrarian question, Agrarian reform, Neoliberalism, Territorialization, Think tanks.*

---

**Recibido:** 06 de noviembre de 2007. **Aprobado:** 14 de febrero de 2008.

\* eramosfilho@gmail.com

## **A Via Campesina Brasil e a avaliação da primeira década de impactos da reforma agrária do Banco Mundial**

### **Introdução**

A questão apresenta-se como uma problemática estrutural do capitalismo e como tal apresenta distintas características e processos em cada espaço e momento histórico. Este texto caracteriza-se por uma contribuição ao debate da questão agrária brasileira neste início de século XXI. Parto do pressuposto de que com o desenvolvimento desigual e contraditório do capital, o campo ecoa não apenas a desigualdade social presente em toda a sociedade, mas se apresenta como um lócus de intensificação e aprofundamento dos conflitos, desencadeados pela resistência de diferentes segmentos do campesinato aos processos de exclusão e expropriação, em busca de sua criação e recriação.

A fim de controlá-los, na última década, instituições financeiras supranacionais têm difundido uma segunda onda de políticas neoliberais. Redução da pobreza e crescimento econômico são as principais justificativas do pacote setorial agrário do Banco Mundial. O Estado brasileiro incorporou as políticas agrárias neoliberais cujas bases são: substituição da questão agrária por uma concepção liberal de desenvolvimento rural, incentivo ao agronegócio, negação da existência da classe camponesa, criminalização das suas organizações e lideranças, difusão da concepção de agricultura familiar como um signo da modernidade.

Com forte influência das políticas de terras da referida instituição financeira, foram criados, ao longo do último decênio, diferentes programas de crédito fundiário, inaugurando uma nova modalidade de recriação do campesinato protagonizada pelo mercado. Apoiados pelas organizações dos grandes proprietários de terras, encarada como *conquista* pelo movimento sindical rural e combatida pelas organizações

integrantes da Via Campesina, estes programas têm despertando diferentes leituras sobre os impactos decorrentes de sua implantação. Portanto, este texto tem como objetivos: apresentar a intencionalidade das políticas de terras do Banco Mundial nos países subdesenvolvidos; discutir a construção de territórios imateriais em torno desta política; analisar o processo de criação de um *think tank* popular no contexto da Via Campesina Brasil e os impactos advindos das políticas de crédito fundiário.

O artigo está estruturado em setes partes. A primeira seção dedica-se à análise das intencionalidades das políticas agrárias do Banco Mundial. Em seguida delimito conceitualmente a reforma agrária. Na terceira parte, apresento a reforma agrária de mercado (RAM) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Na quarta seção remeto à análise a implantação destes programas durante o governo Lula (2002-2006). Na quinta parte apresento o processo de territorialização desta política em âmbito nacional. Na sexta seção, analiso a criação de um *think tank* popular pela Via Campesina Brasil e os resultados da pesquisa de sobre os impactos da RAM, para em seguida remeter o leitor às considerações finais.

### **As políticas agrárias neoliberais e o Banco Mundial**

Os últimos 15 anos têm sido marcados por uma mudança de postura do Banco Mundial (BM) frente às políticas de terras. Após os ajustes estruturais, imposição de medidas neoliberais de todo o tipo e financiamento de infra-estrutura e megaprojetos, a instituição passou a enfatizar a questão da terra como estratégia de desenvolvimento rural. Nesta política setorial, a reforma agrária tornou-se central. Expressão de certa forma proibida na América Latina em meados do século passado, tendo em vista sua ligação com processos revolucionários, atualmente compõe os programas do Banco.

Esta mudança de postura deriva de pelo menos três motivos. O primeiro diz respeito à observação do resultado de um conjunto de pesquisas realizadas pelos *think tanks* (Bourdieu 2001) do órgão em questão, que apontou que nas nações onde a distribuição da terra é muito desigual há um retardamento nas taxas de crescimento econômico. E como este é a menina dos olhos do BM, as políticas voltaram-se para ações que pudessem promover alguma desconcentração deste bem, transferindo a terra para produtores *mais eficientes*. Outra motivação diz respeito aos baixos investimentos privados realizados no meio rural na América Latina, África e Ásia, logo nada mais oportuno que promover programas voltados para a atração destes. Por fim, a preocupação, meramente retórica, de redução ou alívio da pobreza (e não com sua eliminação).

Para o Banco, a chave para solucionar este problema no campo reside na mercantilização do acesso a terra ou estímulo à *titulação segura* como mecanismo de atração de investimentos privados para as áreas rurais. As políticas de terras neoliberais têm sido impostas pelo BM junto aos países credores na América Latina, África e Ásia. De acordo com a conjuntura política e a forma de organização do agrário em dado país, esta instituição multilateral difunde um determinado receituário agrário. Todavia, independe do espaço e do tempo em que são implantadas, seguem sempre um conjunto de políticas setoriais agrárias, cujas principais formas foram sistematizadas por Rosset (2004).

O primeiro conjunto de políticas agrárias neoliberais visa conhecer a posse das terras, organizar os negócios, cadastrar e registrar a propriedade da terra. A titulação alienável da terra passa a ser prioritária para que, em um futuro próximo, possa entrar em operação o mercado de terras. O Banco denomina tais projetos de *administração da terra*; em diferentes países podem ser chamados de titulação, registro ou mapeamento. Para o Banco, sem a existência de um

mercado de terras é impossível a transferência de terras para os mais pobres, nem investimentos nas áreas rurais. Os produtores necessitam da garantia dos empréstimos da mesma forma que os investidores precisam da garantia dos pagamentos. Nesta lógica, a segurança do direito de propriedade da terra possibilitaria sua oferta como garantia ou estímulo nas operações financeiras.

Com a *administração da terra* é possível fazer um balanço da sua oferta e procura. Tal medida dá suporte a uma segunda política: a privatização de terras públicas e comunais, implantada sob a forma de concessões a corporações que se comprometem a realizar investimentos nas áreas rurais ou realizar um tipo de *reforma agrária* orientada pelo Banco. A terceira política institui o direito legal de vender, alugar, arrendar ou hipotecar as terras como garantia de empréstimo. Como os títulos da terra passam a ser alienáveis, o camponês pode perder a terra caso de não consiga pagar os empréstimos.

A terra pode ainda servir como moeda em um empreendimento no qual os capitalistas entram com os investimentos e o camponês com a terra. No caso do fracasso do empreendimento todos perdem. O capitalista o montante investido e o camponês a terra. Evidentemente que perde mais quem investiu tudo o que tinha, mesmo que pareça pouco do ponto de vista de quem tinha mais. Para o camponês que só tem a terra, perdê-la é ser reduzido à completa miséria. Com este tipo de posse, frente aos períodos de alta dos preços da terra ou de baixas da safra, os camponeses podem vender suas terras. Ocorre que, ao vender este bem, tão logo o dinheiro acaba, ficam sem a terra e sem emprego, portanto mais empobrecidos.

Formado o mercado de terras forjam-se, agora, as condições necessárias para a implementação de uma política geral de crédito: os chamados *bancos da terra* ou *fundos de terras*. Estes, por sua vez, consistem em fundos estimulados pelo BM e outros doadores nos países

onde se verifica uma má distribuição fundiária e, portanto, dificuldade de crescimento econômico. Uma vez realizados os financiamentos, os países credores devem criar (ao longo do tempo) seus próprios fundos creditícios com a finalidade de conceder créditos fundiários aos sujeitos sociais que demandam terras, para que estes possam comprá-la no mercado já em funcionamento.

Na prática, a criação dos fundos ocorre com a realização de empréstimos financeiros internacionais a juros de mercado. Socializa-se, portanto, para toda a sociedade, os impactos do endividamento externo da nação, cuja motivação é a geração de fundos para financiamento de compra e venda de terras. Primeiramente esta política foi denominada, pelo BM, *reforma agrária dirigida pelo mercado, reforma agrária assistida pelo mercado* ou *reforma agrária baseada na comunidade*. Estudos sobre a dinâmica destes programas evidenciam que o mercado é o grande protagonista na sua execução, determinado o tempo, o espaço e o preço da sua execução. Característica imprescindível para tratá-la neste texto como Reforma Agrária de Mercado (RAM).

Indubitavelmente, o Banco Mundial, ao atribuir à sua política neoliberal de acesso à terra a denominação de reforma agrária objetiva, esvazia o conteúdo político e conflitivo embutido neste conceito. Esta política de *reforma agrária* neoliberal busca a resolução do conflito histórico entre sem-terra e latifundiários em países que a concentração fundiária é exacerbada. Segundo o Banco, a *reforma agrária tradicional*<sup>1</sup>, via desapropriação, não é possível no momento atual porque as elites econômicas resistem à reforma e isso gera muito conflito. O objetivo não é incomodar as elites com as ações desapropri-

<sup>1</sup> No caso brasileiro, este conceito assume a intenção de esvaziar o caráter punitivo, para os proprietários de terras que não cumprem a função social, da reforma agrária prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei 8629 de 25/02/1993.

tórias, mas comprar as terras daqueles que estão dispostos a vendê-las pelo preço que pedirem.

Atém disso,

Os “beneficiários” desse programa adquirem uma pesada dívida com crédito usado para comprar a terra. O tamanho dessa dívida é baseado no preço pelo qual a terra é vendida. (...) Observamos que a terra comprada por pessoas pobres não é apenas de má qualidade, mas também superavaliada. Em alguns casos, esses programas têm contribuído para uma tremenda inflação no preço da terra. Então, é provavelmente seguro dizer que a “reforma agrária de mercado” tem sido mais benéfica para os latifundiários, que podem vender terras de pouca qualidade a altos preços (Rosset 2004, 23).

Os impactos das políticas agrárias do BM têm demonstrado que, embora tal pacote agrário tenha centralidade na redução da pobreza, essa problemática não será solucionada a partir do mercado, seja com a titulação alienável das terras ou através do crédito fundiário. Tal pacote de políticas de *desenvolvimento* já se encontra em curso em diferentes países, com roupagens e impactos variados. Na África, podemos citar os casos da África do Sul, Malauí e Zimbábue; na Ásia, está implantado na Indonésia, Tailândia e Índia; na América Latina, evidencia-se o caso da Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Colômbia e do Brasil (Martins 2004; Barros *et al.* 2003).

### A delimitação conceitual de reforma agrária

A reforma agrária (RA) é uma política pública, de competência do Estado, expressa por meio de um plano, que visa a desconcentração fundiária, tendo a obtenção de terra prioritariamente por meio da desapropriação, para a criação ou recriação do campesinato, garantindo o acesso à terra. Para que ocorra a permanência na terra é preciso que, em acompanhamento à reforma

agrária, existam projetos de políticas agrícolas e sociais voltados para todos os beneficiários.

No caso brasileiro, a reforma agrária deve promover a ruptura com a lógica rentista e não produtivista da terra, que tem sustentado o latifúndio no Brasil e penalizado o conjunto da população desde, pelo menos, a Lei de Terras de 1850 que instituiu a sua propriedade privada. Concordo com Silva (1971) e Accioly Borges (1984), citado por Oliveira (2006, 6), ao defender que a reforma agrária deve acontecer de forma massiva, imediata, drástica. É preciso que ela seja implantada em um período determinado, com início e fim previstos para promover o beneficiamento da parcela da sociedade que se encontra excluída do acesso à terra ou das condições plenas de produção no campo. Deve ser drástica porque visa promover alterações estruturais no *status quo*.

A reforma agrária deve incluir a alteração no regime de controle das águas em favor dos seus beneficiários para que tenham maiores condições de construção da sua autonomia. Outra dimensão fundamental é a democracia, ou seja, na RA deve-se buscar o atendimento das reivindicações dos trabalhadores sem-terra e suas organizações, bem como contemplar os minifundiários e suas entidades, permitindo que todos os segmentos do campesinato envolvidos possam participar de todas as etapas do processo, desde sua elaboração, planejamento e execução. A mudança na propriedade da terra deve ser acompanhada de transformações nos sistemas agrícolas, priorizando unidades familiares de produção e suas inerentes formas associativas ou de cooperativismo, além da utilização racional dos recursos naturais e preservação ao meio ambiente.

Qualquer programa de RA, para ser digno deste nome, deve ser concebido como um modelo de desenvolvimento do campo do qual decorrerá uma diversidade de produtos, em quantidade suficiente a garantir a soberania alimentar e com qualidade condizente com

uma alimentação saudável. O resgate, a preservação e o fortalecimento das práticas e valores da cultura camponesa devem ser priorizados na execução destes programas e para que sejam alcançados os efeitos desejados, é necessário que seja acompanhada de um conjunto de políticas agrícolas, concebidas como

o conjunto de ações governamentais que visa a implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo à produção, comercialização, beneficiamento e industrialização dos produtos agropecuários. Estão incluídos nessas ações: educação e saúde públicas [previdência social], assistência técnica, financeira, creditícia e de seguros, programas de garantia de preços mínimos e demais subsídios, eletrificação rural e outras obras de infra-estrutura, construção de moradias e demais instalações necessárias etc. (Oliveira 2005, 390) [grifo meu].

No Brasil, em seu processo de desenvolvimento do capitalismo moderno, não podemos nos referir à existência de uma política de reforma agrária. Isto porque o acesso a terra, por famílias de trabalhadores rurais, resulta mais da pressão exercida pela diversidade de lutas por terras que da atribuição do Estado em fiscalizar e exigir o cumprimento da função social da propriedade rural. Estudo recente é confirmativo a este respeito ao mapear a existência de 68 movimentos camponeses promovendo ocupações de terras no período compreendido entre 2000 e 2006 (Silva e Fernandes 2006). A principal forma de luta é a realização de ocupações de terras como forma de denunciar, para o Estado, poder judiciário e sociedade, o caráter improdutivo dos latifúndios, a grilagem de terras e os impactos negativos do agronegócio. Pode-se afirmar que, no último decênio, a maior parte do quantitativo das famílias assentadas em projetos de reforma agrária e as (escassas) políticas voltadas para agricultura camponesa, resultam das lutas sociais, materializadas nas ocupações de terras que originam, muita vezes, a conquista dos as-

sentamentos de reforma agrária. Estes, por sua vez, constituem-se como trunfos para.

### **A introdução da reforma agrária de mercado no Brasil**

Historicamente a concentração da propriedade territorial, está atrelada ao controle de diferentes dimensões como: o poder econômico e político, a informação, o conhecimento e a tecnologia, bem como a capacidade de definição das políticas públicas. A medida que o capital se reproduz ampliamente, promove a ampliação e o aprofundamento dos níveis de desigualdade e exclusão. No campo, com este quantitativo em ascensão, as lutas por terras e pela reforma agrária se intensificam. Evidentemente, a implantação de uma reforma agrária ampla e massiva, que cumpra a legislação em vigor, abalará a estrutura de poder e de classes vigente na sociedade.

Atualmente, a intensidade da luta pela terra tem amedrontado os capitalistas do campo e da cidade porque reivindica a expropriação dos latifúndios e sua redistribuição para trabalhadores sem-terra. Neste projeto, a terra de trabalho tem centralidade na garantia da reprodução do conjunto destas famílias, em detrimento da terra de negócio, voltada para a especulação, para realização do lucro, do rentismo fundiário. No intuito de controlar o problema (sem solucioná-lo), a classe dos proprietários tem adotado diferentes posturas, dentre elas a tentativa de esvaziar o conteúdo político da questão agrária.

Com este objetivo em mente, foram introduzidas no Brasil as políticas de terras do BM. O primeiro estado da federação a implantá-las foi o Ceará (localizado na região nordeste do país), durante o primeiro mandato do governador Tasso Jereissati<sup>2</sup> em 1987. Neste período

foi criado o Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará (PCPR), que com o intuito de se aproximar das pessoas, utilizou o codinome de Projeto São José, santo reverenciado pelo campesinato nordestino, pois, no catolicismo popular é o responsável por trazer as chuvas para a lavoura. Com o objetivo de combater e erradicar a pobreza, o programa iniciou suas ações com o financiamento para pequenos agricultores de investimentos produtivos (casa-de-farinha, fábrica de doces, etc.) infra-estrutura (lavanderia comunitária, eletrificação rural, etc.), e equipamentos sociais (reforma de postos de saúde, creches comunitárias, etc.).

Em 1996, durante a segunda gestão do Tasso Jereissati, incorporou-se ao Projeto São José um componente de ação fundiária, orientado e financiado pelo Banco Mundial, que foi denominado Reforma Agrária Solidária-Projeto São José (PSJ). Seu objetivo foi promover a introdução do mecanismo de mercado na realização da reforma agrária mediante o financiamento de terras para trabalhadores rurais sem-terra e minifundiários. Operou entre agosto de 1996 e dezembro de 1997 sob gestão da então Secretaria de Agricultura e da Reforma Agrária e da Secretaria de Planejamento e Gestão. Observe que a sua denominação busca esvaziar o conteúdo político da reforma agrária, tema tradicionalmente marcado pelo conflito, mediante a introdução do *mercado* com o promotor de um processo pacífico e solidário.

Segundo Hidalgo (1999), o projeto contou com um orçamento de 4.165.600 reais do Fundo Rotativo de Terras, criado pelo estado do Ceará, e 6.000.000 reais provenientes do BM. Durante o seu tempo de operação, o programa comprou 44 imóveis, abrangendo uma área de 23.622,59 ha, atingindo 694 famílias em 27 municípios. Apesar de não conseguir cumprir a meta de atingir 800 famílias em um ano de operação, devido a elevação do preço da terra estimulada pelo próprio programa e de apresentar uma série de incompletudes na implementação dos

<sup>2</sup> Tasso Jereissati é fundador do Partido da Social Democracia Brasileira, foi governador do estado do Ceará de 1987 até 1991, e de 1995 a 2005.

empreendimentos, que geraram evasões e substituições de famílias, o governo do Ceará avaliou o projeto como um sucesso na *agilização* da aquisição de terras.

Em nível federal, o governo Fernando Henrique Cardoso<sup>3</sup>, pressionado pelo elevado número de ocupações de terras e a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás<sup>4</sup>, partilhou desta mesma avaliação. Em agosto de 1997 criou, quando ainda se encontrava em operação o PSJ, o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra (PCT). O projeto, na verdade consistia em uma ampliação da ação local do Ceará (o PSJ) para os estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais, em face da enorme concentração de pobreza, que deveria ser amenizada por mecanismos de mercado (figura 1). O PCT operou até o final do mandato Fernando Henrique Cardoso em dezembro de 2002.

Foi instituído pelo empréstimo 4.147BR, no valor de 90 milhões de dólares contraído pelo Brasil em 1998, e contrapartida do governo brasileiro no valor de 45 milhões de dólares, 6 milhões de dólares alocados pelos governos estaduais, além de 9 milhões de dólares correspondentes a contrapartida de 10% do valor de cada projeto a ser paga pelos mutuários em mão-de-obra, material ou dinheiro. O objetivo do Cédula era financiar a compra de terras por 15 mil famílias. Os argumentos do governo Fernando Henrique Cardoso para a federalização

da política coincidem com aqueles apresentados pelo BM, em diferentes países onde políticas semelhantes estavam em curso, pois este mecanismo fundiário:

1. Acelera a realização da reforma agrária ao eliminar a burocracia e longas disputas judiciais típicas dos processos desapropriatórios por interesse social.
2. Tem um custo inferior ao mecanismo desapropriatório, tendo em vista o caráter negociado das operações de compra e venda, fator que possibilitaria sua ampliação.
3. Estimula o mercado de terras através da compra e venda.
4. Promove uma atitude colaborativa entre trabalhadores e proprietários de terras, já vez que os primeiros podem escolher livremente as terras que desejam adquirir, e negociar seus preços, eliminando os confrontos.

Esta experiência, segundo Navarro (1998, 1) estava relacionada com a intenção do governo em “produzir lições operacionais e um aprendizado consistente, visando a sua possível extensão, possivelmente, ao restante do país” De fato, esta expansão se deu ao longo dos governos de Cardoso, e posteriormente Lula, mediante a criação de novas linhas de crédito e a incorporação de novos estados e famílias ao programa.

Imediatamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) se opuseram à implantação do PCT e da reforma agrária de mercado (RAM) no Brasil, tendo em vista sua intencionalidade de substituir a realização de uma legítima reforma agrária. Deste modo, em outubro de 1998, movimentos camponeses, sindicatos rurais e Organizações Não-Governamentais organizados no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo solicitaram do BM a instaura-

<sup>3</sup> Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil pelo Partido da Social Democracia Brasileira de 1995-1998 e foi reeleito para o mandato de 1999-2002.

<sup>4</sup> Estes episódios marcam um momento em que a violência praticada no campo contra os trabalhadores chegou a seu ponto máximo. Em agosto de 1995, no massacre de Corumbiara, estado de Rondônia e, em 17 de abril de 1996, no massacre de Eldorado dos Carajás, no sul do Pará, respectivamente, foram assassinados pela polícia militar, que atuava na defesa dos interesses dos latifundiários, 11 posseiros e 19 trabalhadores sem-terra; outros tantos foram torturados.

ção de um Painel de Inspeção para investigar as denúncias sobre o PCT. Corrupção na implantação dos projetos, compra de propriedades passíveis de desapropriação para reforma agrária, superfaturamento dos projetos, dentre outros questionamentos, endossavam o pedido.

No início de 1999, o Painel de Inspeção visitou áreas na Bahia e em Pernambuco, que foram previamente maquiadas para evitar que os impactos negativos do programa viessem à tona. O Painel recusou todas as denúncias e o governo brasileiro, diante dos resultados da *investigação* do Painel, colecionou fôlego e argumentos para ampliar o raio de ação da reforma agrária de mercado (RAM) no Brasil. No mesmo ano começou a operar no Brasil uma segunda experiência de RAM: o Programa Fundo de Terras e da Reforma Agrária, chamado criticamente pelos opositores de Banco da Terra. Este programa resulta da aprovação de lei federal (Lei Complementar 93, de 4 de fevereiro de 1998) e não apenas de um empréstimo financeiro tomado junto a um organismo multilateral.

Mediante a garantia de US\$1 bilhão pelo Bird e contrapartida do governo brasileiro de mais US\$1 bilhão o BM concretiza seu objetivo de criar no Brasil um Fundo de Terras e da Reforma Agrária; portanto, expressa o avanço do cumprimento da cartilha das políticas de terras neoliberais exposto na primeira parte deste artigo. Este programa, ao mesmo tempo em que buscou esquivar-se dos enfrentamentos realizados pelos movimentos camponeses, limitando o tamanho das propriedades a serem financiadas de forma a evitar a compra de imóveis passíveis de desapropriação, aprofundou as diretrizes programáticas da instituição supranacional priorizando a individualização do ingresso no programa, além de reduzir o valor financiado como forma de forjar uma ampliação do programa. Operado entre 1999 e 2003, o Banco da Terra implantou empreendimentos de RAM em 17 dos 27 estados da federação, a saber: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande de

Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul (mapa 1).

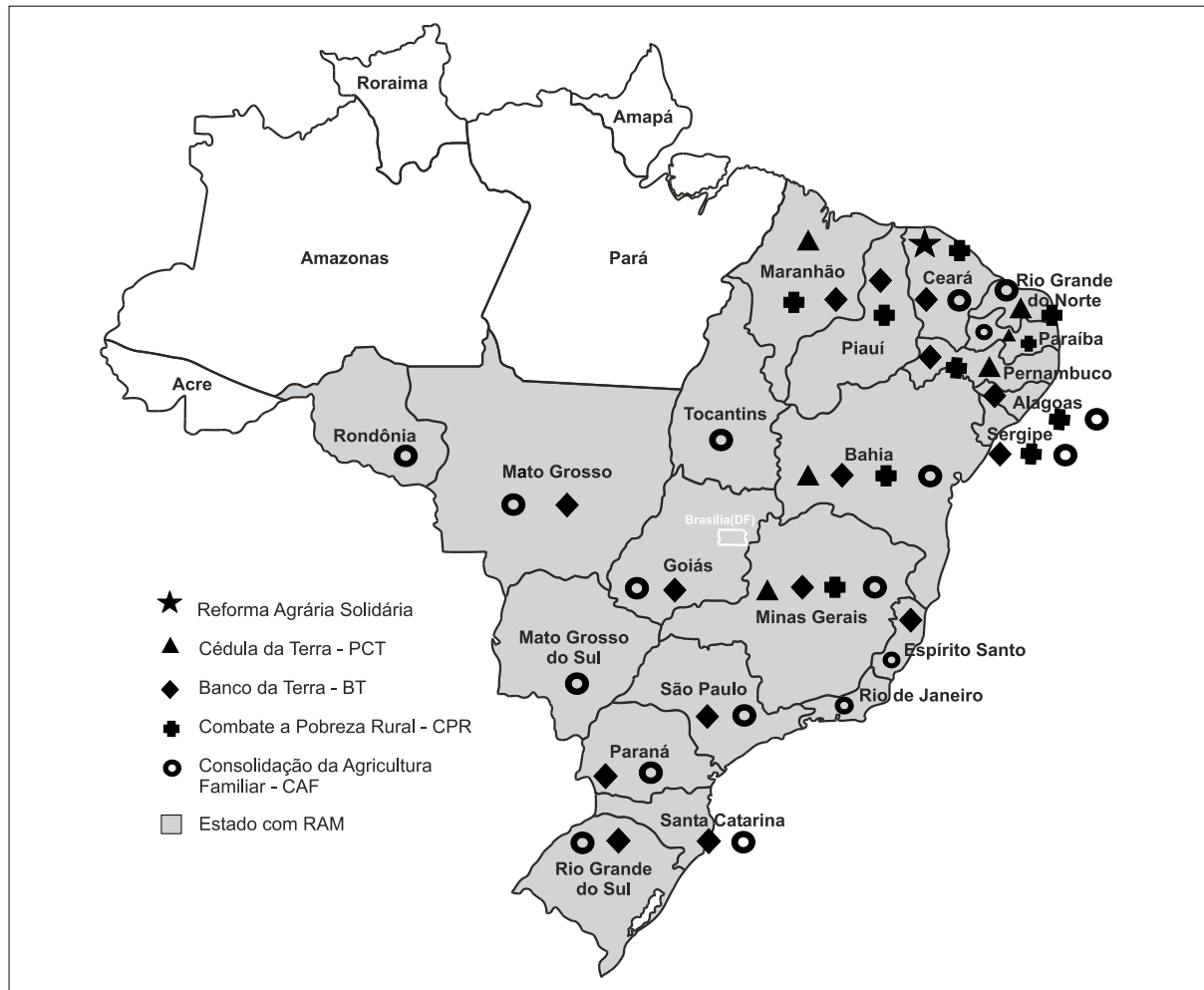
A imaterialidade do território pode, dentre outras formas, manifestar-se por meio dos saberes e conhecimentos construídos historicamente pelos sujeitos. Estes resultam de uma relação social e são elaborados em um processo cognitivo, portanto em um espaço mental. Na medida em que se realizam espacialmente, construindo uma materialidade ou novas materialidades (novos pensamentos, ações, interpretações, etc.), ele se territorializa. O território imaterial institucional teve por objetivo legitimar e projetar a RAM. Sua construção se deu pela realização de pesquisas, encomendadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso e Banco Mundial, cujos resultados nem sempre conseguiam mascarar na totalidade os impactos negativos da RAM. Outro mecanismo de construção deste território imaterial foi a realização de dispendiosa campanha publicitária<sup>5</sup>.

Outro território imaterial foi construído pelos movimentos sociais, sindicatos rurais, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo, Organizações Não-Governamentais, Governos Estaduais, Parlamentares e Controladoria Geral da União. Estas instituições denunciaram o desvio de recursos, o superfaturamento do valor das áreas adquiridas, atendimento de pessoas sem o perfil determinado nas normas do programa, o que resultou em abertura de processos administrativos, inquéritos policiais, comissões de sindicância, além de outros instrumentos de

5 Um exemplo emblemático foi a massiva campanha publicitária, veiculada na TV, em horário nobre, em que o governo Fernando Henrique Cardoso buscou confundir a opinião pública, induzindo-a a condenação dos trabalhadores organizados nos movimentos sociais em confronto (com o Estado, latifundiários e judiciário) e tentando elevar o mérito do *Novo Mundo Rural*, sob o slogan Pra quê pular a cerca se a porteira está aberta?



MAPA 1. Brasil: linhas de financiamento de reforma agrária de mercado (1998-2006)



Fonte: Programa Nacional de Crédito Fundiário

apuração de responsabilidade administrativa, civil e criminal.

Nos anos que se seguiram, os embates entorno do Cédula da Terra e do Banco da Terra continuaram; seus impactos negativos ficaram cada vez mais explicitados. Todavia, o governo Cardoso preferiu atender os interesses do BM em tornar o Brasil uma referência na implantação da RAM. Valendo-se da institucionalização do Fundo de Terras e da contração de novos empréstimos junto ao BM, criou em

2001 o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCPR), iniciando sua operação em abril de 2002.

Seu orçamento constitui-se de 218.200.000 euros do Banco Mundial, 174.600.000 euros originários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, 21.800.000 euros dos governos estaduais, além de igual valor das associações comunitárias, sobretudo sob a forma de trabalho. A escala de abrangência do programa, passa a contemplar os estados do Nordeste, os do Sul e Minas

Gerai e Espírito Santo no Sudeste. Sua meta era atingir 50 mil famílias até 2006.

As condições de financiamento pouco diferem dos programas anteriores. Na verdade, o Crédito Fundiário foi criado com o objetivo de substituir o Banco da Terra e o Cédula da Terra, tendo em vista a forte oposição que estes projetos receberam de vários setores da sociedade. Uma importante diferença diz respeito à redução do valor financiável ao beneficiário e o financiamento a fundo perdido para projetos de investimentos comunitários complementares (produtivos, sociais e infra-estrutura). A redução do valor financiado representa uma sagaz estratégia para ampliar o número de beneficiários, previsto para 50 mil famílias nos primeiros três anos do projeto. Os quatro programas apresentados acima (PSJ, PCT, BT, e CFCPR) compõem a experiência da reforma agrária de mercado do BM, no Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

### **A persistência da Reforma Agrária de Mercado no governo Lula (2003-2006)**

Em novembro de 2003, o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) divulgou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) estabelecendo metas concretas a ser cumpridas no primeiro mandato. Seu princípio central era a necessidade de executar uma reforma agrária ampla e massiva. Estabeleceu onze metas a serem cumpridas até o final do primeiro mandato, dentre as quais destaco: as relacionadas diretamente com a criação e recriação do campesinato brasileiro na atualidade: assentamento de 400 mil novas famílias em projetos de reforma agrária; regularização fundiária para 500 mil famílias; promoção do acesso a terra pelo Crédito Fundiário de 130 mil famílias.

Evidentemente, Lula não apenas herda do governo anterior o mecanismo fundiário orientado pelo Banco Mundial, como o incorpora às

metas da reforma agrária, mesmo que o discurso oficial refira-se a este como “uma ação complementar à reforma agrária”. Do ponto de vista das metas de famílias a serem atingidas, a reforma agrária de mercado (RAM) representa 32,5% do efetivo de famílias programadas para serem assentadas na reforma agrária. Uma meta bastante ambiciosa se compararmos com o governo Cardoso, que de 1995 a 2002 assentou 487.647 famílias em áreas de reforma agrária (Dataluta 2006) e 32.626 famílias entre 1998 e 2002<sup>6</sup> em RAM. Este montante representa 6,69% das famílias assentadas via desapropriação.

A meta 3 do II PNRA mostrou que o primeiro mandato Lula não só incorporou este modelo de desenvolvimento rural, mas, sobretudo, teve a intencionalidade de ampliar o número de famílias atingidas. Nesse sentido, foram aprovado junto ao Banco Mundial novos empréstimos, a juros de mercado internacional, de forma a viabilizar mais duas etapas do crédito fundiário no Brasil (Pereira, 2004). Todavia, um balanço do desempenho do crédito fundiário, divulgado no início de 2007 revelou que o executado ficou muito aquém dos objetivos traçados. Ou seja, entre 2003 e 2006, foram atingidas 35.564 famílias em 18 estados da federação (MDA 2007). Este montante representa 9,3% das 381.419 famílias (MDA 2007) que o governo afirma ter assentado na reforma agrária durante o primeiro mandato. Comparando os resultados com o governo Cardoso, verifica-se que Lula, em um período menor, tanto em termos absolutos quanto relativos, atingiu mais famílias que seu antecessor.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) executa-se mediante novos empréstimos concedidos pelo BM e com a operação do Fundo de Terras agora incorporado à política fundiária do Estado brasileiro e funcionando como um instrumento de longo prazo. Abriga todas as modalidades de linhas de financiamen-

<sup>6</sup> Dados trabalhados pelo autor a partir de informação do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

to da RAM elaboradas durante o governo anterior. Embora, cada uma delas tenha passado por um melhoramento nas regras operacionais e ganhado um novo nome. A lógica do programa permanece a mesma.

No lugar do PCT e do CFCPR foi criado o Combate à Pobreza Rural (CPR) no qual os mutuários ingressam mediante a formação de associações e apresenta como principal locus de implementação os estados da região Nordeste. Outra linha de financiamento é a Consolidação da Agricultura Familiar (CAF); o acesso dos mutuários é individual. Configura-se como substituto do Banco da Terra e foi inicialmente voltado para atender os estados da região Sul e Sudeste; hoje já abrange estados das regiões nordeste e centro-oeste do Brasil. Criou-se, também, o Nossa Primeira Terra (NPT), programa voltado para jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, ou egressos das escolas agrotécnicas, escolas rurais dentre outras, que se encontrem na faixa etária de 18 a 24 anos, dentre outros critérios de elegibilidade. Ademais, neste governo as ações de compra de terras continuaram em todos os estados anteriormente mencionados, além da expansão da RAM dos estados do Mato Grosso do Sul, Rondônia, e Tocantins.

Recentemente, foram criadas mais duas ações dentro do PNCF: Terra Negra Brasil (TNB), Terra para Liberdade (TL). Com a mesma lógica de funcionamento da RAM, visam atender, respectivamente, populações quilombolas, trabalhadores vulneráveis ou resgatados de situações análogas ao trabalho escravo. Os empreendimentos são implantados por meio de qualquer uma das três linhas de crédito. O TL integra as ações do Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo do MDA/INCRA e está articulado prioritariamente com a linha de crédito CPR.

Permanece nas diferentes modalidades de RAM o deslocamento ideológico do BM em relação à reforma agrária constitucional. Insiste-se que a recriação do campesinato pela rela-

ção de compra e venda de terras promoverá a distribuição da riqueza. Além disso, a própria nomenclatura das linhas de crédito indica um alinhamento com os pressupostos teóricos das políticas agrárias do BM. As linhas de financiamento de crédito fundiário obedeceram, no Brasil, à três fases: a primeira, introdução da RAM com a implantação do Projeto São José, Cédula da Terra e Banco da Terra; a segunda, ampliação e consolidação com o Crédito Fundiário, o Combate à Pobreza Rural e o Consolidação da Agricultura Familiar; e, mais recentemente, uma fase de mercantilização das políticas de afirmação expressa na criação das linhas de financiamento Nossa Primeira Terra, Terra Negra Brasil, Terra para Liberdade.

A última fase materializa a intencionalidade das políticas agrárias neoliberais em capturar públicos distintos e com uma potencialidade surpreendente de luta em face dos processos de exclusão e subordinação que estão submetidos. Por exemplo, a juventude rural, diante do parcelamento das terras dos seus pais e a inexistência de uma política de reforma agrária que contemple este segmento, caracteriza-se por sua organização para entrar na terra mediante as ocupações. Além do que, nos diferentes estados, são os jovens que têm assumido a função de direção das organizações mais combativas do campo.

A introdução da TNB em sua lógica mercantil dificilmente conseguirá resgatar e fortalecer os traços étnicos e culturais de uma dada comunidade afro-descendente. O princípio destas comunidades é o uso comum da terra e transferência geracional do direito de uso. Contraditoriamente a RAM, baseia-se no mercado e na titulação alienável da terra. Esta linha de crédito pretende conter as lutas e a organização dos povos remanescentes de quilombolas que reivindicam a demarcação das suas terras, ocupadas, hoje, muitas vezes, por grandes proprietários, disfarçando a solução de litígios pela esfera do mercado. Por sua vez, a criação da TL contradiz

o debate e as disputas políticas atuais em torno da desapropriação dos imóveis rurais autuados por prática de trabalho escravo moderno. Novamente, transparece a intencionalidade de proteger a grande propriedade no Brasil. As políticas afirmativas devem ter por objetivo a emancipação de um segmento social historicamente excluído. Isto dificilmente se logrará pela lógica mercantil. Estas são dimensões do aprofundamento da RAM durante o governo Lula.

### **A territorialização da reforma agrária de mercado**

O processo de territorialização da reforma agrária de mercado deve ser compreendido a partir da existência de uma disputa territorial entre governo<sup>7</sup> e organizações camponesas ligadas à Via Campesina, cuja corporificação reside no plano da indissociabilidade entre territorialização material e imaterial. A primeira dimensão condiz com a implantação de milhares de empreendimentos de crédito fundiário, financiados nas diferentes regiões do país. Para a expansão destes empreendimentos, concomitantemente, constroem-se territórios imateriais, cujo intuito é disseminar o ideário da reforma agrária mercantil como alternativa mais eficaz e ágil. Na contramão, as organizações camponesas edificam outro território material e imaterial para deslegitimar esta compreensão e impedir a territorialização material da RAM. O primeiro mediante a intensificação da luta pela reforma

7 Na implantação da reforma agrária de mercado, o governo conta ainda, com o apoio político operacional do movimento sindical rural representado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF-Brasil). Estes se incorporam ao programa ainda no mandato do governo FHC, quando foram realizados ajustes nas linhas de financiamento e criação do Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural. A participação destas instituições está prevista no Manual de Operações do programa.

agrária e o segundo, formulando pensamento ofensivo ao referido mecanismo fundiário.

A territorialização é o processo de construção dos territórios e a expansão dos empreendimentos de RAM criados em todas as regiões brasileiras é compreendido aqui como a materialidade da sua territorialização. Com vistas a identificar a intensidade deste processo, elaborei a tabela 1, combinando, no segundo semestre de 2006, dados referentes ao número de famílias mutuaras, área comprada em cada estado da federação onde está implantada e número de empreendimentos. Estes foram fornecidos em escala nacional pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, Secretaria de Reordenamento Agrário, ligados ao Ministério de Desenvolvimentos Agrário (referente as linhas de financiamento PCT, BT e CFCPR) e pelo Sistema de Informações Gerenciais – SAC do PNCF (no tocante às linhas de financiamento CPR, CAF e NPT). Na escala do estadual de Sergipe, utilizei tabelas fornecidas pela Empresa de Desenvolvimento Sustentável (para o CPR e CAF).

A primeira constatação advinda da sua análise é que os programas de crédito fundiário se territorializaram desde seu surgimento em todas as regiões brasileiras e operam em 21 unidades da federação. Uma análise dos dados conduz, ainda, à evidência de que o foi o governo Cardoso o maior articulador da amplitude espacial que o programa apresenta. Devem-se considerar, ainda, os esforços do governo Lula na manutenção do funcionamento do programa em todos os Estados, bem como na sua expansão para três novas unidades da federação realizando com isto a incorporação da região amazônica (com o Tocantins e Rondônia) ao referido programa.

Somente o decurso do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) confirmará se a RAM será territorializada por todo o Brasil. Por sua vez, o quantitativo de famílias atingidas se revela mais expressivo justamente nos estados em

TABELA 1. Brasil: Famílias em empreendimentos de crédito fundiário por Estado da Federação (1998 – 2006)

ESTADO	FAMÍLIAS	ÁREA	EMPREENDIMENTOS
Maranhão	11.159	303.283	385
Piauí	8.259	211.402	430
Bahia	7.488	147.247	196
Ceará	6.623	232.027	423
Rio Grande do Sul	6.556	68.446	6.185
Pernambuco	6.302	79.391	291
Minas Gerais	4.486	79.399	289
Santa Catarina	4.306	52.238	3.861
Rio Grande do Norte	3.611	69.447	319
Paraíba	2.738	64.120	226
São Paulo	2.186	14.489	104
Sergipe	2.067	22.543	330
Alagoas	1.683	21.008	97
Espírito Santo	1.364	8.127	135
Paraná	756	5.307	685
Goiás	738	11.383	143
Mato Grosso	463	4.826	446
Tocantins	209	5.804	9
Rio de Janeiro	85	1.481	78
Rondônia	43	325	4
Mato Grosso do Sul	7	30	7
<b>TOTAL</b>	<b>71.129</b>	<b>1.402.323</b>	<b>14.643</b>

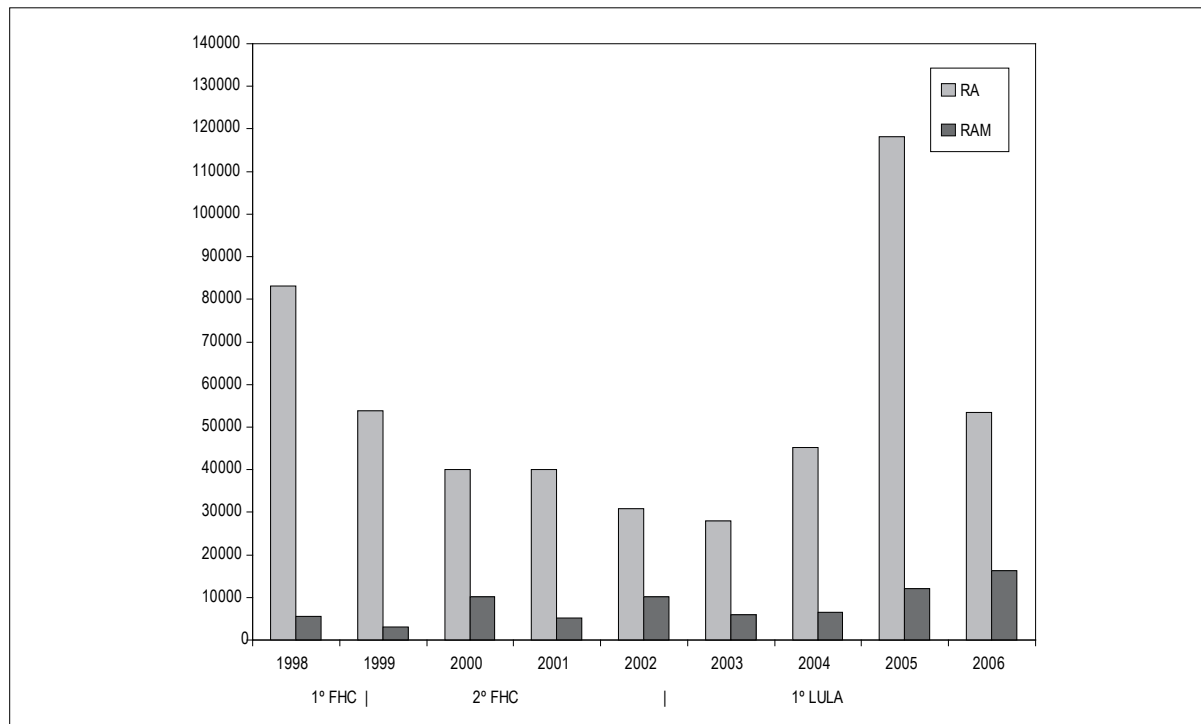
Fonte: Dados fornecidos por SRA/PNCF; SIG/SAC; PRONESE; EMDAGRO e sistematizados pelo autor no segundo semestre de 2006.

que a implantação da RAM tem maior antiguidade. Faz-se necessário frisar que a correlação número de projetos número de famílias e área, especialmente nos estados integrantes da região Sul. Nestes, o número de empreendimentos é quase o mesmo de mutuários. Isto ocorre em virtude de, nestes estados, o Banco da Terra e posteriormente o Consolidação da Agricultura Familiar, terem sido as linhas de financiamento implementadas, ambas com prioridade para o ingresso individual.

A figura 2 nos permite observar o número de famílias nos programas de reforma agrária (RA) e reforma agrária de mercado (RAM) no

interstício de 1998-2005, por período de governo. Constata-se que em todo o período, a reforma agrária é predominante como instrumento de recriação do campesinato, se comparada com o número de famílias em empreendimentos de crédito fundiário. Contudo, evidencia-se um processo de declínio do número de assentamentos de reforma agrária de 1999 a 2003. Sobreretudo o intervalo 1999 a 2002, que pode ser compreendido como resultante de um conjunto de medidas praticadas pelo governo Cardoso, com o seu Novo Mundo Rural voltado ao controle da conflitualidade no campo mediante a criação de vias pacíficas de reforma agrária

FIGURA 1. Famílias em RA e RAM - Brasil (1998-2006)



Fonte: DATALUTA, 2006; SRA/PNCE; SIG-SAC/PNFC.

(RAM e Reforma Agrária pelo Correio<sup>8</sup>), além das medidas provisórias de criminalização dos movimentos sociais de luta pela terra<sup>9</sup>.

Conforme mencionado anteriormente, os assentamentos de reforma agrária resultam em sua grande maioria dos processos de ocupação da terra. A repressão destas contribuiu para o seu arrefecimento. Conseqüentemente, com menor intensidade das ocupações houve um

<sup>8</sup> A reforma agrária pelo correio foi criada no marco das diretrizes políticas do *Novo Mundo Rural* que objetivava, na teoria, a ampliação dos mecanismos de obtenção de terras e, na prática, a desarticulação dos movimentos sociais tendo em vista que prometia que as famílias que realizasse o cadastramento nos correios receberiam terras do estado.

<sup>9</sup> Medida Provisória 2.183-56 de 2001, conhecida como MP das ocupações impediu a vistoria e desapropriação dos imóveis ocupados e excluía da reforma agrária as pessoas envolvidas em ocupações de terras.

declínio do número de assentamentos de reforma agrária criados. As vias pacíficas de reforma agrária tampouco surtiram efeito. A RAM não conseguiu deslanchar como mecanismo substituto da reforma agrária constitucional até os dias atuais, nem há notícia de uma única família que tenha sido assentada a partir do cadastramento nos correios. O ano de 2003, primeiro do mandato Lula, marca a retomada da reforma agrária na agenda de Estado com a reestruturação do Incra e a elaboração do II PNRA.

Os primeiros anos de implementação da RAM (1998 e 1999) apresentam o menor desempenho do período, tendo em vista ser este o momento de divulgação do programa e realização das articulações políticas com os governos locais. Ressalta-se que no interstício 2000-2002, apesar da oscilação do número de famílias ingressantes, esta é a fase de forte propagação do

programa e de maior participação relativa no montante de famílias que entraram na terra no período. Isto ocorre em face da significativa diminuição de famílias assentadas na reforma agrária. No governo Lula, percebe-se que a RAM mantém-se com desempenho semelhante ao governo Cardoso, com uma leve ampliação do número de famílias a cada ano. Mesmo diante do descumprimento da meta de ampliação do montante de famílias, prevista no II PNRA (130 mil famílias), a evidência importante é que, neste primeiro mandato, este instrumento permanecem na política agrária. Agora é denominado de instrumento complementar à RA pelos técnicos do governo.

Difícilmente este mecanismo será abolido da política agrária do segundo mandato Lula, em face dos empréstimos já aprovados junto ao Banco Mundial para a continuidade do programa, assim como do apoio político e operacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF). Possivelmente somente questões de ordem macroeconômica, como contingenciamento de verbas ou a intensificação da luta política contra este modelo de acesso à terra, contribuam com o desmonte da relevância da RAM no segundo mandato Lula.

### **Os *think tanks* populares e os impactos da Reforma Agrária de Mercado**

Neste primeiro decênio da reforma agrária de mercado, o seu processo de territorialização material, conforme mencionado alhures, foi acompanhando da construção de territórios imateriais por diferentes instituições, de distintas formas e objetivos. A imaterialidade territorial inerente a esta política pública pode ser observada na elaboração de conjunto de conhecimentos sobre os programas de crédito fundiário no Brasil, que vão desde documentos técnicos do Banco Mun-

dial, e inspiram a elaboração de documentos, políticas e procedimentos técnico-operacionais no Brasil, estudos sobre os impactos dos empreendimentos, propagandas na mídia, folhetos e cartilhas informativas, etc.

A produção deste conjunto de informação impacta diretamente a realidade na medida em que se materializa espacialmente criando novos territórios. Neste processo, assume relevância o conhecimento produzido por *think tanks* do Banco Mundial, ligados ao Estado brasileiro em nível federal, estadual ou municipal, aos sindicatos, assim como movimentos camponeses, universidades e pesquisadores. Estes sujeitos têm produzido conhecimento com o intuito de promover o programa, alterar sua forma de realização ou de destruí-lo, respectivamente, de acordo com os objetivos político-estratégicos.

Compreendo por *think tanks* os especialistas que produzem conhecimento fundamentado na validade do fazer científico. Pode ser identificado assim um pesquisador, grupos de estudos, universidades, institutos de pesquisa, etc., desde que o conhecimento produzido tenha o objetivo de controlar um campo social e determinar uma compreensão da realidade. De acordo com as posturas políticas e ideológicas, estes sujeitos podem ser classificados em, pelo menos, dois tipos: Os *think tanks* conservadores e os *think tanks* coletivos ou populares (Bourdieu 2001).

Os *think tanks* conservadores afirmam a ciência como a única forma válida de conhecimento e dissimulam a realidade vigente mediante a defesa da ruptura com o Estado de Bem Estar e restauração do liberalismo com sua roupagem “neo”, proposto como um caminho único e sem retorno. Isto pode verificar-se na destruição de conquistas democráticas no tocante à legislação trabalhista, saúde, educação, previdência e seguridade social, etc., na erosão do papel do Estado, da escola pública e do serviço público.

Os *think tanks* coletivos ou populares se opõe aos especialistas a serviço dos poderosos e reconhecem a relevância do conhecimento

científico, mas afirmam a relevância dos saberes produzidos histórica e socialmente pelos sujeitos, bem como aqueles produzidos por outros profissionais pois

...Os escritores e artistas poderiam, na nova divisão do trabalho político, ou, mais exatamente, na nova maneira de fazer política que se trata de criar, desempenhar um papel totalmente insubstituível: conferir força simbólica, pelos meios da arte, às idéias, às análises críticas; e, por exemplo, dar uma forma mais visível e sensível às conseqüências, ainda imprevisíveis, mas cientificamente previsíveis, das medidas políticas inspiradas pelas filosofias neoliberais (Bourdieu 2001, 44).

A ação destes intelectuais ou instituições é norteada pela elaboração de um pensamento contra-ofensivo, dialeticamente em sentidos negativos e positivos. O sentido negativo abrange a produção e disseminação de instrumentos de defesa contra a autoridade simbólica erigida pela autoridade da ciência; submeter o discurso dominante a uma crítica nas dimensões léxica, metafórica, argumentativa, sociológica, assim como desvelar os seus resultados; a oposição científica às proposições dos *experts*, em particular os economistas.

O sentido positivo da atuação do *think tanks* coletivo ou popular refere-se a contribuição à produção de um trabalho coletivo de criação política que se envolva de utopias realistas; a organização de pesquisas coletivas de novos modos de organização política, de mobilização, e de atuação; ao auxílio dado aos “grupos de trabalho em seu esforço para exprimir e, ao mesmo tempo, descobrir, e o que poderiam ou deveriam ser” e contribuir “na coleta e acumulação do imenso conhecimento social sobre o mundo social de que o mundo social está carregado” (Bourdieu 2001, 40).

A Via Campesina Brasil, percebendo a necessidade de produzir seu próprio conhecimento a fim de potencializar a organização, sua luta e a ação dos seus membros, criou em 2005

a Rede Terra de Pesquisa Popular (RTPP), uma rede nacional de pesquisadores populares do campo, composta pelas organizações integrantes da Via Campesina Brasil, entidades parceiras e pesquisadores das universidades brasileiras. A RTPP se consolida como espaço reflexivo, formativo e mobilizador. Interessa aqui analisar os resultados da investigação realizada em 2005, na qual, avaliou de forma ampla os programas de crédito fundiário no Brasil. Ampla porque investigou as diferentes modalidades de RAM (PCT, BT, CPR, NPT, CAF) criadas no país entre 1997 e 2005, no tocante a oito grandes eixos: perfil dos mutuários, obtenção da terra, contrato de financiamento, aspectos e características da terra, investimentos em melhorias ou produção, gestão dos recursos do programa, qualidade de vida, participação em movimentos sociais. Entrevistou 1.677 famílias mutuaras em 161 municípios brasileiros localizados em 13 estados da federação.

Os resultados da pesquisa foram sistematizados e publicados em uma cartilha informativa. Os dados mais marcantes foram organizados em cartaz para afixação em diferentes locais, principalmente onde há circulação de camponeses que se enquadrem no perfil dos mutuários. Esta estratégia de espacializar as idéias visou alertá-los dos impactos negativos destes programas. A partir dos resultados desta investigação, destaco a seguir alguns pontos ainda explorados.

Foram entrevistados 74% de homens e 26% de mulheres; deste universo, 54% encontra-se na faixa etária entre 25 e 44 anos, o que denota uma potencialidade para desenvolvimento produtivo dos empreendimentos financiados, se considerarmos o vigor de trabalho de uma força de trabalho jovem. O 25% dos mutuários têm idades entre 45 e 54 anos e 15% estão na faixa etária dos 55 anos ou mais. Este dado pode ser considerado um fator de preocupação, pois 40% dos mutuários ingressaram no programa com mais de 45 anos, ou seja, com idade ativa avan-



çada, tendo em vista o desgaste físico proporcionado pela atividade laboral agrícola.

Nas regras de operação, o programa PNCF financia a compra de imóveis com prazos de pagamento de 14 anos (para financiamentos até R\$15 mil) e de 17 anos (para financiamentos superiores a R\$15 mil), sendo 2 anos de carência. Isto significa dizer que parcela significativa dos mutuários terá que desembolsar o pagamento das anuidades mesmo quando estiverem na fase senil. A preocupação com esta questão aprofunda-se ao constatar que a trajetória laboral pregressa deste campesinato esteve vinculada à atividades precárias, seja para a minoria que trabalhavam na cidade (26%) (como diarista, assalariado, autônomo), ou os 73% que atuavam no campo sob a condição de arrendatários (15%), bóia-frias (12%), meeiros (11%), conta própria (10%), agregado (5%), assalariado (4%).

Este dado é uma evidência de quão excludente é o modelo de apropriação das terras no Brasil, impondo à parcela significativa dos jovens e adultos camponeses a impossibilidade, quase que existencial, de acesso à terra de trabalho, tendo em vista que uma das normas para acessar estes créditos é não ter sido contemplado por nenhum outro programa de reforma agrária, ou ter patrimônio familiar inferior a R\$10.000.

Os mutuários no geral apresentam um baixo nível de formação educacional de modo que 11% nunca frequentou o ensino formal não sabendo ler ou escrever; 29% cursou apenas o primário incompleto e 22% o fez até a quarta série; 20% teve a oportunidade de cursar o ensino fundamental incompleto e 8% conseguiu concluir a oitava série. Apenas 4% cursou o ensino médio sem completá-lo e outro 4% conseguiu concluí-lo. Apenas 1% referiu-se a ter concluído o nível superior.

Contando com o entrevistado, os domicílios abrigam em média 4,7 pessoas e as famílias têm a renda familiar complementada com outras atividades. Sendo que 52% dos mutuários são contemplados com políticas compensatórias de

complementação de renda, como a Bolsa Família (28%) ou Bolsa Escola (24%). Como a renda da terra retirada do lote é insuficiente para a subsistência da família, 24% desenvolve trabalhos extras fora do empreendimento na condição de diarista e bóia-fria. As famílias que têm membros em idade mais avançada é comum a complementação de renda mediante o recebimento de benefícios previdenciários como aposentadoria ou pensões (15%).

Há ainda aqueles que desenvolvem o arrendamento de terra de outros (3%). Esta limitação na produção das condições necessárias à subsistência implica também na inviabilidade de quitar o pagamento das anuidades de financiamento da terra. A percepção de 46% dos mutuários indica que a produção de sua terra hoje não supre as necessidades para o sustento de sua família; 47% defende que o que ganham com a produção não é suficiente para pagar as prestações do financiamento.

Conclui-se que os projetos de RAM, apesar de proporcionar o acesso à terra aos camponeses, não garantiram as condições materiais necessárias para que as famílias tenham assegurada sua subsistência do próprio lote e ainda honre com os compromissos assumidos junto ao banco. As famílias persistem com suas forças de trabalho subordinadas às demandas da produção capitalista no campo ou dependentes das políticas de combate à pobreza, o que denota a incapacidade da RAM como política eficaz para eliminar este tipo de relação. Na prática, mantêm-se imprescindível a manutenção de políticas compensatórias à RAM para que se alcance uma condição de menor pobreza para os mutuários, e não sua eliminação.

Este conjunto de políticas compensatórias se configura como ações paliativas que não alteram os problemas da sociedade, apenas os maquam e, através da propaganda, apresenta a sua falsa resolução. Neste processo, os problemas sociais tendem a se agravar ao longo do tempo, ao passo que os governantes apóiam-se nas propagandas

para garantir a manutenção do *status quo*, fortalecer os laços de subordinação, dependência e gratidão a fim de continuarem logrando êxitos em processos eleitorais futuros.

A incompletude na implantação dos empreendimentos também é um fator de destaque tendo em vista que 59% das famílias receberam algum financiamento para dar início às suas atividades produtivas. A outra parte afirma não ter recebido qualquer tipo de incentivo financeiro para iniciar a produção. Esta incompletude apresenta uma desigualdade espacial, já que as famílias que adquiriram propriedade na região sul foram mais contempladas (83%) com este benefício, provavelmente porque nesta região está localizada a maior parte dos empreendimentos individuais.

Apesar da maioria (65%) opinar que as promessas de investimentos em benfeitorias ou produção foram cumpridas, apenas 26% considera que foi realizado totalmente e 39%, parcialmente. Na opinião de 29% dos mutuários, as promessas não foram cumpridas. Há a reclamação do não cumprimento dos investimentos em benfeitorias ou produção, sobretudo das famílias mutuárias das regiões Centro-Oeste e Sudeste (63% e 49%, respectivamente). De alguma forma, esta questão está diretamente relacionada com a implantação da infra-estrutura. Os principais problemas relacionam-se com a ausência de energia elétrica (20%), de água potável (27%), de escolas ou creches (48%) e de água para produção ou irrigação (74%), a inexistência de postos de saúde (76%), ambulâncias (72%), agentes de saúde (29%) e transporte escolar (22%). Observa-se ainda a falta de assistência técnica especializada, tendo em vista que apenas 14% recebem regularmente a visita de algum técnico.

Os serviços de assistência técnica, embora seja algo obrigatório no projeto de aquisição dos imóveis, inclusive com a destinação de parte dos recursos especificamente para esta atividade, não têm promovido uma assessoria que contente as famílias e potencialize sua capacidade

produtiva pois, muitas das vezes os técnicos têm desenvolvido apenas a função de fiscalizadores da implementação dos projetos previstos e utilização adequada dos recursos. As atividades produtivas desenvolvidas nos lotes são definidas na maioria dos casos (68%) autonomamente pelos próprios mutuários. Somente 29% afirmam que foram orientados, seja por uma empresa de assistência técnica (13%), pela associação local (7%), por algum sindicato (2%) ou algum órgão público (2%).

As famílias, para produzir nos lotes, contam basicamente com a experiência de agricultura acumulada ao longo de suas histórias de vidas, o que conduz, a 71% dos entrevistados, a considerar que a atividade que vêm desenvolvendo nos seus lotes é a mais apropriada para sua terra. A prática econômica majoritária é a agricultura, desenvolvida por 76% dos mutuários; 14% se dedica à pecuária, e em 7% das propriedades não existe uma atividade predominante.

O discurso dos diferentes governos, gestores e intelectuais afinados com este mecanismo fundiário é marcado pela argumentação que uma das suas *vantagens* é a “completa transparência” proporcionada pela relação de compra e venda, e a “liberdade” de escolha dos agricultores, “(...) pois os beneficiários em tese, são os maiores interessados em reduzir preços, examinar cuidadosamente a potencialidade produtiva do imóvel a ser adquirido, etc.” (Navarro; 1998, p.14). Porém, o conjunto das respostas dos mutuários contraria esta concepção, porque mostram que os principais interlocutores nas negociações de compra e venda não foram os camponeses e suas associações criadas para gerenciamento dos empreendimentos (35%), mas sim os antigos proprietários (30%), prefeituras locais (10%) e políticos (6%), que juntos totalizam 46% das mediações, em detrimento dos sindicatos e empresas especializadas em assistência técnica (respectivamente 7% e 5%).

Cerca de 35% dos entrevistados não exercem o direito de escolha das propriedades que foram

adquiridas. Esta proporção atinge os 51% entre as famílias em contrato coletivo e 52% entre as famílias que ingressaram em algum programa entre 2003 e 2005. Das famílias que escolheram (62%) ou participaram da escolha da terra comprada, a quase totalidade estava dentre as que firmaram contratos individuais (92%) e as que se cadastraram em algum programa até 2002 (70%). Estes dados mostram que o protagonismo do campesinato na escolha e negociação da terra comprada é baixo.

Aproximadamente, a metade dos mutuários entrevistados (53%) não recebeu uma cópia do contrato de compra e venda de sua propriedade. Algo que é inconcebível em qualquer transação contratual. Parte da transparência da transação reside exatamente no conhecimento e aceitação das regras contratuais entre as partes envolvidas. Destes, 36% leu o conteúdo do contrato; 15%, apesar de terem recebido, não o leu. Dentre os que receberam cópia do contrato e não leram, 7% afirmou que alguém leu ou lhes passou a informação; os demais (7%), além de não terem lido pessoalmente, nenhuma outra pessoa lhes passou a informação do conteúdo do contrato. Esta situação tem correlação direta com os resultados arrolados acima. Ora, se os mutuários (principalmente o ingressante por meio da associação), em sua maioria, não participaram da escolha e negociação para a compra da terra, tanto os pressupostos contratuais quanto a escritura de compra e venda, como as normas da transação encerram, por serem desconhecidas, um elevado índice de desinformação entre os mutuários.

Nesse contexto, 81% dos mutuários desconhece as taxas de juros cobradas nos financiamentos. O 51% realmente não sabe, 11% não lembra e 19% cita taxas incorretas. O desconhecimento assumido das taxas de juros é mais acentuado entre os entrevistados com contratos coletivos (64%) e os que assinaram o contrato entre 2003 e 2005 (68%). Quando interpelados em quantas prestações financiaram a compra

da terra, 36% dos mutuários não souberam responder em quantas prestações financiou sua propriedade (26% não sabia de fato, 7% não lembrava e 3% respondeu erroneamente sobre o montante de prestações previstas no contrato). O 42% dos entrevistados não soube responder quais são as penalidades previstas em contrato caso não consigam honrar o compromisso com o banco.

Estes dados levam à constatação de que é maior o nível de desinformação contratual e mais baixa no processo de compra e venda da terra entre os projetos viabilizados por associações e os implementados no último governo. Estas informações atestam a fragilidade destas associações, formadas na maioria das vezes, exclusivamente, para comprar a terra. Muitas vezes, são articuladas pelos próprios fazendeiros, prefeitos ou políticos locais que buscam o autofavorecimento à custa da miséria e do desespero camponês de alcançar uma alternativa digna de sobrevivência.

Os líderes das associações, na maioria das vezes, também com baixa informação, deixam de repassar para o conjunto dos sócios as escrituras de compra e venda da terra, de forma intencional ou não, contribuindo com a desinformação generalizada sobre a contratualidade dos empréstimos, assim como com a fragilização do potencial associativo, importante para desencadear um processo emancipatório. Diante dessa realidade atesta-se a fragilidade e incoerência da argumentação de que a RAM proporciona completa transparência. Os mutuários, camponeses pobres e com reduzido acesso à informação, dificilmente dispõem das condições ótimas para negociar com os proprietários a terra. Além do que a intermediação da compra e venda da terra ter sido executada na prática por agentes do capital o mercado é um espaço do capital e neste os camponeses não têm a menor chance.

A desinformação predominante nos projetos é acompanhada das seguintes posições quando são questionados acerca de qual procedimento

adotariam na situação de não conseguir quitar a dívida com o banco: 29% tentaria uma renegociação, prorrogação ou refinanciamento da dívida; 19% devolveria a terra; 18% buscaria alternativas para cumprir o contrato e continuar na terra; 9% pretende contestar a dívida e resistir de alguma forma. Outro 7% não admite a hipótese sugerida, afirmando que irá cumprir o contrato e pagar a dívida com o banco.

Após intensas críticas e enfrentamentos promovidos pelos movimentos sociais contra este instrumento de (re)criação do campesinato e suas diretrizes, o governo Fernando Henrique Cardoso incorporou ao manual de operações do BT a exclusão das propriedades passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme previsto na legislação, da transação de compra e venda estimulada pela RAM. Contudo, a percepção da maioria dos mutuários (48%), com relação à utilização da terra adquirida no momento da compra, é que a encontrou totalmente abandonada. Isto indica que as políticas de RAM têm beneficiado os proprietários de terras que se apropriaram da terra e a deram à de especulação e realização da renda absoluta da terra.

A condição de pobreza e miséria vivenciada anteriormente à entrada nos projetos de RAM era tão profunda que, questionados sobre a qualidade de vida atual, 67% dos mutuários afirma que sua vida melhorou. O 19% afirma ter melhorado muito, e 48% melhorado um pouco. O 18% não encontram melhora alguma e 13% avalia que sua vida piorou. Esta melhoria esta referenciada na posse de uma terra para trabalhar, plantar, cultivar, cuidar das criações (54%), outra parcela significativa (33%) refere-se à eliminação da subordinação formal de sua força de trabalho a um patrão que assalaria ou a um rentista que usurpa a sua produção mediante os arrendamentos. Alguns apontaram (22%) a posse de uma habitação própria como condição de melhoria de vida e sem a necessidade de pagar aluguel. Apenas 17% mencionou um salto

qualitativo nas condições para garantia da subsistência da família.

## Considerações finais

No Brasil, as políticas de terras do Banco Mundial nestes 10 anos avançaram na diversificação do conjunto de ações com ênfase na consolidação do mecanismo de criação e recriação do campesinato através da lógica de mercado. Isso decorreu da introdução de programas de reforma agrária de mercado que, inicialmente, eram estabelecidos através de empréstimos junto à instituição financeira supranacional, e que, atualmente, compõe o aparato jurídico de acesso à terra no país, expresso na criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, bem como da sua previsão no II Plano Nacional de Reforma Agrária.

O período analisado mostra uma ampliação da escala de abrangência do programa. De uma ação local em 1996 a RAM alcançou a escala nacional por volta de 2000; na atualidade está territorializada em 21 estados brasileiros e em todas as regiões. Junto com esta ampliação escalar, segue a ampliação do número de famílias atingidas e áreas compradas. Ademais, diferentes linhas de financiamento de compra e venda de terras operaram, de modo que se pode verificar três fase: a primeira, de introdução das linhas de compra e venda de terras; a segunda, de consolidação e ampliação do programa; e a terceira, de mercantilização das políticas afirmativas. Todas as fases e modalidades de financiamento estão imbuídas do deslocamento ideológico do BM em relação à reforma agrária constitucional. Embora as diferentes linhas de crédito tenham passado por alterações no seu funcionamento ao longo do tempo, defende-se uma solução sem conflitos para a desigualdade vigente no campo (ou seja, não coercitiva para os proprietários de latifúndios) e deslocando o protagonismo do campesinato de se criar e

recriar, por sua própria ação política reivindicatória, para o território do mercado. E neste, a regulação do tempo, espaço e escala de recriação do campesinato é o capital.

Esta primeira década da RAM foi marcada tanto pela territorialização material realizada mediante o financiamento da compra de terras para agricultores sem terra ou com pouca terra, bem como através da disputa de idéias construídas com propaganda ou o conhecimento científico com vistas a controlar um campo social mediante a difusão de um ideário dos impactos destes programas. Frente à ofensiva da produção de conhecimento pelo Estado e Banco Mundial, em diferentes momentos os Movimentos Sociais buscaram elaborar o seu próprio conhecimento a fim de fundamentar as formas de enfrentamento. Por tanto, a Via Campesina Brasil cria um think tank popular.

No primeiro mandato do presidente Lula, verifica-se o compromisso de ampliar quantitativamente a abrangência do programa. Embora este não tenha alcançado as metas previstas no seu Plano Nacional de Reforma Agrária, o governo seguiu ampliando o programa tanto no quantitativo de famílias mutuiárias quanto na escala de abrangência e diversificação das linhas de financiamento de terras a fim de ampliar o público alvo.

A ruptura com a lógica rentista e não produtiva da terra é a questão central da reforma agrária no Brasil, cuja eliminação passa pela desapropriação dos latifúndios. O pagamento da terra em dinheiro, à vista, ao proprietário de terras e o financiamento da dívida para os camponeses sem-terra ou com pouca terra, somente reafirma o caráter rentista e financeiro do sistema econômico, fortalecendo politicamente lideranças políticas locais, proprietários de terras, bancos.

Os impactos advindos dos programas de reforma agrária de mercado estão distantes da possibilidade de atingir os objetivos que nor-teiam o programa de redução da pobreza. O

conjunto de indicadores evidencia a permanência da condição de pobreza dos mutuários e da subordinação do trabalho aos interesses dos capitalistas do campo. A má qualidade das terras e a exigüidade de sua extensão impedem os mutuários de produzir a sua própria subsistência familiar. Isto força os camponeses a trabalharem como bóias-fria em fazendas próximas aos empreendimentos. Além do mais, as regras de financiamento associadas as condições de produção desencadeiam um nefasto processo de escravização do camponês à dívida. Portanto, a reforma agrária de mercado frente aos impactos negativos que têm gerado não deve ser compreendida como alternativa à recriação do campesinato, tendo em vista sua incapacidade de regatar a dignidade da vida camponesa. O controle efetivo dos territórios dos empreendimentos de reforma agrária de mercado reside na esfera do capital, ou seja, ganham os fazendeiros com a venda da terra e posteriormente com a exploração do trabalho dos agricultores e os bancos com os juros.

## Referências

- Barros, F., Sauer, S., Schwartzman, S. ed. 2003. *Os impactos negativos a política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Rede Brasil.
- Bourdieu, P. 2001. *Contrafogos II: por um movimento social europeu*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Hidalgo, Z. del C. 1999. *Reforma agrária solidária: estado do Ceará*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Martins, M. D., ed. 2004. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resisitência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. Presidente (2003-2006: Lula). 2004. *Plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. Brasília.

- Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Banco da Terra*. <http://www.bancodaterra.gov.br/bt1.htm#bt1> (Extraído março 29 2002).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. 1999. *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Brasília, <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=24>. (Extraído fevereiro 1 2007).
- Navarro, Zander. 1998. O projeto-piloto “Cédula da Terra” – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente, <http://www.nead.org.br>. (Extraído abril 4 2004)
- Oliveira, A.U. 2005. Reforma agrária. Em Márcia Motta (ed.), *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Pereira, J.M.M. 2004. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.
- Raffestin, C. 1993. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- Rosset, P. 2004. O bom, o mal e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. Em Martins. M. D. (ed.), *O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resitência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo.
- Santos, B. de S. 1998. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gadiva.
- Silva, A.A de S., Fernandes, B.M. 2007. *Compreendendo os diferentes movimentos camponeses e as ocupações de terras no Brasil: 2000 – 2006*. Mimeo.
- Universidade Estadual Paulista. 2006. DATA-LUTA: Banco de dados da luta pela terra. (Relatório 2005). Presidente Prudente: FCT/UNESP, <http://www.prudente.unesp.br/dgeo/nera>
- Via Campesina. 2006. *A armadilha do crédito fundiário do Banco Mundial*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Rede Terra de Pesquisa Popular, La Via Campesina.